

Volume 7 No. 1 Tahun 2011

ISSN : 1907 - 0489

SPIRIT PUBLIK

Jurnal Ilmu Administrasi



**JURUSAN ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS SEBELAS MARET
SURAKARTA**

J. Spirit Publik

Vol. 7

No. 1

Hal. 1 - 121

Surakarta
April 2011

ISSN
1907 - 0489

SPIRIT PUBLIK

Jurnal Ilmu Administrasi

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi

A. ARTIKEL UTAMA

- Regulasi Pemerintah Daerah Dalam Mengatur Sistem Pemerintahan Desa
(Studi Komparasi Perda Di Kabupaten Boyolali Dan Kabupaten Karanganyar)
Didik G. Suharto 1 - 14

- Menelaah Kebijakan Pemekaran Daerah Di Indonesia Suatu Perspektif Teori
dan Praktek 15 - 28
Muh. Tang Abdullah

- Memaksimalkan Aksesibilitas Penyandang Cacat Dalam Pelayanan Publik 29 - 44
Kristyan Dwijonusilo

B. HASIL PENELITIAN

- Reformasi Birokrasi Gagal Mengimplementasikan Kebijakan Bagi Penyandang
Cacat: Pendekatan Dan Solusi Alternatif 45 - 66
Amirul Mustofa

- Implementasi Kebijakan Pencegahan Dan Penanggulangan HIV/AIDS Dan Infeksi
Menular Seksual (IMS) Di Kabupaten Jayapura 67 - 85
Haryanto, Irfan Islamy, Sumartono, dan Soesilo Zauhar

- Persepsi Indeks Kepuasan Masyarakat Terhadap Kinerja Aparat Dalam Pelayanan
KTP di Kelurahan Manuruki Kecamatan Tamalate Kota Makassar 86 - 96
Djainuddin Maggasingang

- Analisis Rasionalisasi dan Restrukturisasi Perangkat Daerah (Studi Kasus Pada
Pemerintah Kabupaten Ogan Omering Suha, Sumatera Selatan) 97-120
Hardiyansyah

C. RESENSI BUKU

- Agus Dwiarto (2010). Manajemen Pelayanan Publik : Peduli, Inklusif, dan
Kolaboratif. Yogyakarta : Gadjah Mada University. Halaman : 318 + X 121-123
Marsudi

Menelaah Kebijakan Pemekaran Daerah di Indonesia: Suatu Perspektif Teori dan Praktek

Assessing the Regional Expansion Policy in Indonesia A Perspective on Theory and Practice

Muh. Tang Abdullah
Jurusan Ilmu Administrasi
FISIP Universitas Hasanuddin
(Diterima tanggal 10 November 2010, disetujui tanggal 23 Desember 2010)

Abstract

In general, this article aims to review the regional expansion policy in Indonesia, both from a theoretical perspective and practice. In particular, this study answered the questions about how the process of formation of new autonomous regions (DOB) and what the driving factors toward the demand for the formation of DOB are. Theoretical studies indicate that the formation of DOB is a consequence of the existence of a number of governmental affairs submitted to be arranged and managed by the autonomous region. Decentralization requires a restricted area in the form of an autonomous region, which could be based on three cases: the spatial patterns of social and economic life, a sense of political identity, and efficiency of public services that can be implemented. Nonetheless, in practice the tendency toward the formation DOB is not based on the mentioned cases. In contrary, it is more like a top-down approach dominated by the processes and political motives for the rule of the power.

Keywords: Decentralization, New Autonomous Regions (DOB), Political Motives

A. LATAR BELAKANG

Dalam UUD Negara RI tahun 1945, ditegaskan bahwa wilayah Negara Kesatuan RI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten/kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah untuk menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya. Berdasarkan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, pembentukan daerah pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Pembentukan daerah dapat berupa pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih, atau penggabungan bagian daerah yang bersandingan, atau penggabungan beberapa daerah.

Kemudian dalam penjelasan PP No. 78/2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, dinyatakan bahwa proses pembentukan daerah didasari pada tiga persyaratan, yakni administratif, teknis, dan fisik kewilayahan.

1. Persyaratan administratif didasarkan atas aspirasi sebagian besar masyarakat setempat untuk ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah dengan melakukan kajian daerah terhadap rencana pembentukan daerah.
2. Persyaratan secara teknis didasarkan pada faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Adapun faktor lain tersebut meliputi pertimbangan

kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan.

3. Persyaratan fisik kewilayahan dalam pembentukan daerah meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.

Dengan persyaratan dimaksud diharapkan agar daerah yang baru dibentuk dapat tumbuh, berkembang dan mampu menyelenggarakan otonomi daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan publik yang optimal guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan dalam memperkuat keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam pembentukan daerah, tidak boleh mengakibatkan daerah induk menjadi tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah, dengan demikian baik daerah yang dibentuk maupun daerah induknya harus mampu menyelenggarakan otonomi daerah, sehingga tujuan pembentukan daerah dapat terwujud. Dengan demikian dalam usulan pembentukan dilengkapi dengan kajian daerah.

Tabel: Daerah Otonom Baru (29-10-2008)

No.	Daerah Otonom Baru	Provinsi
1.	Kabupaten Mesuji	Lampung
2.	Kabupaten Tulang Bawang Barat	Lampung
3.	Kabupaten Pringsewu	Lampung
4.	Kabupaten Nias Utara	Sumatera Utara
5.	Kabupaten Nias Barat	Sumatera Utara
6.	Kabupaten Morotai	Maluku Utara
7.	Kabupaten Intan Jaya	Papua
8.	Kabupaten Deiyai	Papua
9.	Kabupaten Tambrauw	Papua Barat
10.	Kabupaten Sabu Raijua	NTT
11.	Kota Gunung Sitoli	Sumatera Utara
12.	Kota Tangerang Selatan	Banten

Sumber: Diolah dari JPIP (3/11/1008)

The Jawa Pos Institute of Pro Otonomi (JPIP) pada tanggal 3 November 2008 yang lalu, mengulas tentang pembentukan daerah otonom baru (DOB) melalui kebijakan pemekaran daerah. Pemerintah bersama DPR mengesahkan 12 UU pembentukan daerah baru. Sebanyak 12 daerah baru tersebut terdiri atas sepuluh kabupaten dan dua kota. Sebagaimana tergambar pada tabel di atas.

Pembentukan DOB tersebut ternyata kemudian menuai kontroversi dan tanggapan yang beragam dari berbagai pihak. Bagi pihak pengusul tentu ini hal yang positif karena menjadi sebuah keberhasilan dalam memperjuangkan kepentingannya. Namun bagi pihak lain, banyak yang menyorotinya dengan sangat kritis. Bahkan banyak pihak mengeluhkan pemekaran daerah yang makin tidak terkendali tersebut. Termasuk keluhan itu disampaikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dalam sidang paripurna DPD Agustus lalu. Dalam pidatonya, presiden dengan tegas menyatakan bahwa penambahan DOB yang pesat ini harus segera dievaluasi.

Presiden SBY juga menyatakan komitmen pemerintah untuk memperbaiki kebijakan pemekaran daerah. Pemerintah memberlakukan PP No. 78/2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Melalui PP tersebut, diharapkan bahwa kebijakan pemekaran daerah dapat dilakukan lebih selektif dan hati-hati. Berbagai pemikiran dan tuntutan untuk pemekaran daerah harus direspon dengan cermat dan arif. Bagi tuntutan yang sama sekali tidak memiliki urgensi, tidak memenuhi persyaratan dan tidak memberi dampak nyata bagi masyarakat daerah harus ditolak secara tegas. Demikian pesan SBY dalam pidatonya dalam

merespon maraknya tuntutan pemekaran dari berbagai daerah.

Meskipun telah ada komitmen pemerintah untuk memperbaiki kebijakan penataan daerah, khususnya pemekaran daerah melalui PP No. 78/2007 dan PP No. 6/2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Namun menurut ulasan JPIP, PP ini belum sepenuhnya dijalankan pemerintah. Baru sepertiga saja dari isi PP No. 78/2007 yang sudah ditegakkan, yakni soal pemekaran daerah. Sedangkan penghapusan dan penggabungan daerah belum ada bukti empiris yang bisa dicatat.

Malahan PP No. 6/2008 sama sekali belum dilaksanakan oleh pemerintah. Padahal evaluasi tersebut penting untuk mengetahui kemampuan DOB dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kemudian hasil evaluasi inilah yang menjadi dasar pertimbangan dalam pengambilan keputusan bagi pemekaran daerah.

Terkait dengan PP No. 78/2007, menurut pakar otonomi daerah dari UI dan juga anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) Prof. Dr. Eko Prasjo, bahwa ketika pembahasan ditingkat DPOD secara murni sebenarnya hanya tiga daerah yang layak jadi DOB di antaranya Kabupaten Pringsewu (Lampung) dan Kota Tangerang Selatan (Banten). Sedangkan lima lainnya diloloskan dengan syarat. Sebab ada faktor-faktor utama yang tidak boleh bernilai merah, yaitu faktor ekonomi, keuangan, potensi daerah dan kependudukan yang harus dipenuhi terlebih dahulu. Sisanya lagi tidak mendapat rekomendasi untuk dimekarkan karena alasan faktor teknis, administratif, dan kewilayahan, seperti jumlah kecamatannya yang tidak sesuai dengan PP.

Menurut Eko Prasjo, ketika rekomendasi pengusulan diajukan ke DPR, disinilah nuansa politisnya lebih besar daripada

nuansa teknis administratifnya. Pemekaran daerah itu didorong oleh beberapa faktor. *Pertama*, secara politik pemekaran berarti ada perluasan ruang politik bagi anggota-anggota parpol. Setiap pembentukan daerah baru berarti membentuk DPRD baru dan posisi-posisi baru. Hal ini yang memotivasi anggota dewan untuk memperluas ruang bagi kader-kader parpol. Faktor *kedua*, saat ini masa-masa mendekati pemilu 2009. Beberapa anggota dewan memiliki kepentingan terhadap janji-janji pemilu 2009 untuk mempertahankan dukungan politik dari warga di daerah pemilihannya.

Permasalahan pokok dari kebijakan pembentukan DOB ini terletak pada aspek kepentingan politik yang sangat kental dan menyelubungi kebijakan pemekaran daerah. Hal ini dapat dilihat jika ditelusuri siapa pengusul RUU pemekaran daerah yang selama ini terjadi. Sebagian besar inisiatif pemekaran daerah datang dari anggota DPR. Bahkan, 12 UU pembentukan DOB yang disahkan tanggal 29 Oktober 2008 yang lalu dan lima RUU yang sedang dibahas, semuanya merupakan inisiatif dari pihak DPR.

Anggota DPR, baik secara pribadi maupun partai politik tentu sangat berkepentingan dengan pembentukan daerah baru tersebut. Bisa jadi, berkaitan dengan janji-janji di masa kampanye pemilu mereka terlanjur menjanjikan pemekaran daerah pada konstituen. Sehingga, pada waktunya janji tersebut ditagih oleh warga. Kepentingan politik lebih mengedepan daripada pertimbangan rasional kenegaraan, seperti yang disinyalir Eko Prasjo sebelumnya.

Tren lain dari tuntutan pemekaran daerah ini adalah tuntutan terbanyak dari luar pulau Jawa. Secara politik, ini mengindikasikan ada misi untuk menarik sebanyak-banyaknya dana dari pusat ke daerah. Ini merupakan konsekuensi dari kesenjangan vertikal dan horisontal yang

terjadi selama ini. Dalam hal ini, sebagian besar uang beredar di Jakarta dan daerah-daerah di Jawa. Sedangkan daerah di luar Jawa masih saja mengalami marginalisasi pembangunan.

Dalam kerangka administrasi pemerintahan daerah, permasalahan pemekaran daerah dalam pembentukan DOB sangat menarik untuk dilakukan pengkajian. Apalagi pemekaran daerah yang telah dilakukan oleh pemerintah saat ini penuh dengan nuansa kontroversial dan inkonsistensi terhadap dasar hukum yang ada. Untuk itulah pada tulisan ini ada beberapa permasalahan yang perlu diklarifikasi, yakni: Bagaimanakah pembentukan daerah otonom baru (DOB)? Faktor-faktor apakah yang menjadi pendorong dalam pemekaran daerah tersebut?

B. TINJAUAN TEORI

1. Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah

B.C. Smith (1985:18-45) dalam bukunya *Decentralization: the Territorial Dimension of The State*, menjelaskan bahwa dalam memahami desentralisasi, pada dasarnya tidak ada teori tunggal tentang desentralisasi. Sehingga B.C. Smith menggunakan istilah *Decentralization in Theory* dan bukan *Theory of Decentralization*, yang menjadi judul Bab 2 dalam bukunya tersebut. Menurut Muluk (2007:1-11), menjelaskan bahwa bab ini lebih pada penafsiran teori-teori sosial terhadap desentralisasi, bukan membahas secara khusus mengenai teori desentralisasi. Perspektif teori-teori sosial yang dibahas oleh B.C.Smith, adalah *liberal democracy theory*, *public choice theory* (*economic interpretation*), dan *Marxist theory*.

Teori demokrasi liberal (*liberal democracy theory*) memberikan dukungan bagi desentralisasi karena mampu mendukung

demokrasi pada dua tingkatan. Pertama, memberikan kontribusi positif bagi perkembangan demokrasi nasional karena local government itu mampu menjadi sarana pendidikan politik rakyat dan memberikan pelatihan bagi kepemimpinan politik, serta mendukung penciptaan stabilitas politik. Lebih jelasnya Hoessein dalam (Muluk 2007:2), menambahkan bahwa dalam konsep otonomi terkandung kebebasan untuk berprakarsa dalam mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat yang memiliki status demikian tanpa kontrol langsung dari pemerintah pusat. Oleh karena itu kaitannya dengan demokrasi sangatlah erat.

Kedua, *local government* mampu memberikan manfaat bagi masyarakat setempat (*locality*). Sebagaimana diingatkan oleh Hoessein dalam (Muluk 2007:2), bahwa *local government* dan *local autonomy* tidak dicerna sebagai daerah atau pemerintah setempat tetapi merupakan masyarakat setempat. Urusan dan kepentingan yang menjadi perhatian keduanya bersifat lokalitas karena basis politiknya adalah lokalitas bukan bangsa.

Penafsiran teori pilihan publik (*public choice theory*) tentang desentralisasi menunjukkan adanya dukungan ahli ekonomi. Dalam teori ini, para ahli menganggap bahwa desentralisasi merupakan media yang penting guna meningkatkan kesejahteraan pribadi. Dalam economic interpretation mengenai teori pilihan publik, desentralisasi merupakan medium penting dalam meningkatkan kesejahteraan pribadi melalui pilihan publik. Menurut perspektif ini, manfaat yang dapat dipetik dari *local government*, yaitu *pertama*, adanya daya tanggap publik (pemerintah daerah) terhadap preferensi individual (*public responsiveness to individual preferences*).

Kedua, local government memiliki kemampuan untuk memenuhi permintaan akan barang-barang publik (*the demand for public goods*). Desentralisasi meningkatkan unit-unit pemerintahan dan derajat spesialisasi fungsinya sehingga meningkatkan kemampuan pemerintah dalam memenuhi permintaan publik. Hal ini untuk mengatasi kesulitan dalam mengetahui preferensi masyarakat, karena adanya relasi yang rumit antara barang, harga, pajak, pemilihan dan preferensi politik, partisipasi, dan kepemimpinan.

Ketiga, desentralisasi mampu memberikan kepuasan yang lebih baik dalam menyediakan penawaran barang-barang publik (*supply of public goods*). Terdapat banyak persoalan jika penyediaan pelayanan dan barang publik diselenggarakan secara tersentralisasi. Semakin besar organisasinya maka semakin besar pula kecenderungan untuk memberi pelayanan. Semakin monopolistik suatu pemerintah maka semakin kecil insentif dan inovatifnya. Berdasarkan teori, yurisdiksi yang terfragmentasi akan memberikan kepuasan kepada konsumen daripada kewenangan yang terkonsolidasi. Desentralisasi akan memberikan peluang antar yurisdiksi yang berbeda untuk bersaing dalam memberikan kepuasan kepada publik atas penyediaan barang dan layanan.

Desentralisasi dalam perspektif *Marxist*, ditafsirkan bahwa desentralisasi mengakibatkan adanya negara pada tingkat lokal. Para pendukung perspektif ini, menenpatkan desentralisasi sebagai objek dialektika hubungan antarsusunan pemerintahan dan menuduh bahwa desentralisasi tidak mampu menciptakan kondisi demokratis di tingkat lokal karena terhambat oleh faktor ekonomi, politik, dan ekologi. Pandangan *Marxist* tampaknya masih cenderung melihat negara sebagai satu kesatuan dan tidak perlu dipisah-pisah antarwilayah geografisnya.

Alasan-alasan ketidakpercayaan kelompok *Marxist* terhadap desentralisasi, antara lain karena: (1) desentralisasi akan melahirkan akumulasi modal pada tingkat lokal; (2) desentralisasi akan memengaruhi konsumsi kolektif sehingga akan dipolitisasi; (3) lembaga perwakilan dalam demokrasi lokal tetap dikuasai oleh kaum kapitalis; (4) pemerintah lokal hanya menjadi perpenjangan tangan pemerintah pusat dalam menjaga kepentingan *monopoly capital*; (5) adanya rintangan politik, ekonomi, dan ekologis yang menyebabkan kegagalan demokrasi lokal. Untuk itu kelima rintangan atau kelemahan desentralisasi ini, hanya dapat diatasi oleh sentralisasi yang bertujuan untuk redistribusi dan keadilan.

Kemudian Rondinelli dan Cheema (1983:18-25) mengidentifikasi ada empat jenis desentralisasi, sebagai berikut:

- a. Dekonsentrasi (*deconsentration*), yaitu penyerahan sejumlah kewenangan atau tanggung jawab administrasi kepada tingkatan yang lebih rendah dalam kementerian atau badan pemerintah;
- b. Delegasi (*delegation to semi-autonomous or parastatal organizations*), yaitu transfer tanggung jawab untuk fungsi-fungsi secara rinci yang digambarkan pada organisasi-organisasi di luar struktur birokratis yang reguler dan hanya secara tidak langsung dikendalikan oleh pemerintah pusat;
- c. Devolusi (*devolution*), yaitu pembentukan dan penguatan unit-unit pemerintahan sub-nasional dengan aktivitas yang secara substansial berada di luar kontrol pemerintah pusat; dan
- d. Privatisasi (*transfer of functions from government to non-government institutions*), yaitu memberikan semua tanggung jawab atas fungsi-fungsi kepada organisasi non

pemerintah (NGO) atau perusahaan swasta yang independen dari pemerintah.

Menurut Rondinelli dan Cheema (1983:22), desentralisasi dalam bentuk yang murni (*devolution*) mempunyai karakteristik mendasar, sebagai berikut:

1. Unit-unit pemerintahan setempat bersifat otonom, mandiri, dan jelas-jelas sebagai unit pemerintahan bertingkat yang terpisah dari pusat. Pusat melakukan sedikit, atau tidak ada kontrol langsung oleh pusat terhadap unit-unit tersebut.
2. Pemerintah daerah mempunyai batas-batas geografis yang jelas dan diakui secara hukum di mana mereka menggunakan kekuasaan dan menjalankan fungsi-fungsi publik.
3. Pemerintah daerah mempunyai status dan kekuasaan mengamankan sumber-sumber untuk menjalankan fungsi-fungsinya.
4. Implikasi desentralisasi adalah kebutuhan mengembangkan pemerintahan lokal sebagai institusi, yang dilihat warga setempat sebagai organisasi yang memberikan pelayanan, dan sebagai unit pemerintahan yang mempunyai pengaruh.
5. Dengan desentralisasi berarti ada hubungan timbal balik, saling menguntungkan, dan hubungan yang terkoordinasikan antar pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah.

Pemerintahan daerah (*local government*) menurut *United Nations* (1961) yang dikutip oleh Meenakshisundaram dalam (Jha dan Mathur, 1999:58) adalah suatu sub-devisi politik pada suatu bangsa (dalam suatu negara federal, di AS), yang dibentuk atas hukum dan memiliki kewenangan penuh atas urusan lokal termasuk dalam menarik pajak dan penggunaan tenaga kerja lokal untuk tujuan tertentu dan pejabat pemerintahan ditentukan melalui pemilihan.

Selanjutnya, Meenakshisundaram dalam (Jha dan Mathur, 1999: 60) menguraikan beberapa peran pemerintahan daerah (*the roles of local government*) yang dapat ditemukan dalam sistem pemerintahan yang terdesentralisasi. Peran pemerintahan daerah yang dimaksud, sebagai berikut:

- a. Menjadi senjata efektif dalam menghadapi tekanan lokal dengan menampung & mengartikulasikan kepentingan lokal, menjadi media pendidikan politik bagi masyarakat yang merasakan langsung pelaksanaan fungsi pemerintah.
- b. Karena kedekatannya secara lokasi, dalam penyediaan pelayanan jasa bisa berlangsung lebih efisien.
- c. Perencanaan dapat lebih baik karena lebih mengetahui kondisi lokalnya, dengan penggunaan tenaga lokal yang lebih efisien pula.
- d. Pejabat pemerintah bertanggung jawab lebih baik karena hubungan dengan publik lebih dekat.
- e. Pemerintah daerah dapat menjadi medium komunikasi efektif antara pusat dengan masyarakat lokal terkait dengan program pemerintah pusat di daerah.

2. Pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB)

Desentralisasi dalam arti sempit (*devolution*) akan berkaitan dengan dua hal (Smith, 1985:18). *Pertama*, adanya subdivisi teritori dari suatu negara yang mempunyai ukuran otonomi. Subdivisi teritori ini memiliki *self governing* melalui lembaga politik yang memiliki akar dalam wilayah sesuai dengan batas yurisdiksinya. Wilayah ini tidak diadministrasikan oleh agen-agen pemerintah di

atasnya tetapi diatur oleh lembaga yang dibentuk secara politik di wilayah tersebut. *Kedua*, lembaga-lembaga tersebut akan direkrut secara demokratis. Berbagai keputusan akan diambil berdasarkan prosedur demokratis.

Smith (1985:8-12) juga mengungkapkan bahwa desentralisasi mencakup beberapa elemen, yakni: *pertama*, desentralisasi memerlukan pembatasan area, yang bisa didasarkan pada tiga hal, yaitu pola spasial kehidupan sosial dan ekonomi, rasa identitas politik, dan efisiensi pelayanan publik yang bisa dilaksanakan. *Kedua*, desentralisasi meliputi pula pendelegasian wewenang, baik itu kewenangan politik maupun kewenangan birokratik.

Senada dengan hal tersebut, Hoessein (dalam Muluk, 2007) mengungkapkan bahwa desentralisasi mencakup dua elemen pokok. *Pertama*, pembentukan daerah otonom, dan *kedua*, penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah otonom tersebut. Dari kedua elemen pokok tersebut lalu lahirlah apa yang disebut sebagai *local government*, yang didefinisikan oleh *United Nations* sebagai: “*political subdivision of a nation (or in federal system state) which is constituted by law and has substantial control of local affairs, including the power to impose taxes or exproact labor for prescribed purposes The governing body of such an entity is elected or otherwise locally selected*”. Seperti yang dikutip oleh Alderfer (dalam Muluk, 2007).

Dari definisi di atas secara tersirat sebenarnya ada perbedaan *local government* antara negara dengan sistem federal dan kesatuan. Seperti yang dicontohkan oleh Hoessein (1999) tentang Indonesia sebagai negara kesatuan (*eenheidstaat*) tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat “*staat*” juga. Hal ini berarti daerah otonom yang dibentuk tidak akan memiliki

kedaulatan atau semi kedaulatan seperti negara bagian dalam sistem federalisme. Dengan mengutip pendapatnya Kranenburg, Hoessein mengungkapkan bahwa daerah otonom tidak akan memiliki “*pouvoir constituant*”.

Berikutnya Hoessein (dalam Muluk, 2007), mengungkapkan bahwa *local government* ini merupakan sebuah konsep yang dapat mengandung tiga arti. *Pertama*, ia berarti pemerintah lokal yang kerap kali dipertukarkan dengan *local authority* yang mengacu pada organ, yakni *council* dan *moyor* dimana rekrutmen pejabatnya didasarkan pada pemilihan. *Kedua*, ia mengacu pada pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintah lokal. Arti kedua ini, lebih mengacu pada fungsi. Dalam menentukan fungsi yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, menggunakan prinsip *general competence* atau *open end arrangement*. Artinya bahwa pemerintah daerah harus melakukan apa saja yang dipandang perlu dalam memenuhi kebutuhan daerahnya sebagaimana yang ditentukan oleh para pengambil keputusan di daerah itu. Pemerintah pusat telah mempunyai urusan atau fungsi yang terinci, sementara sisanya merupakan fungsi atau urusan yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah (Hoessein & Smith dalam Muluk, 2007).

Ketiga, ia bermakna daerah otonom: Hoessein (dalam Muluk, 2007) menjelaskan bahwa pembentukan daerah otonom yang secara simultan merupakan kelahiran status otonomi berdasarkan atas aspirasi dan kondisi obyektif dari masyarakat yang berada di wilayah tertentu sebagai bagian dari bangsa dan wilayah nasional. Masyarakat yang menuntut otonomi melalui desentralisasi menjelma menjadi daerah otonom sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Hal yang paling

krusial berkenaan dengan daerah otonom ini adalah persoalan penentuan batas dan besaran daerah otonom. Norton (Irfan 2000 & 2005) mengungkapkan bahwa penataan batas ini berkaitan dengan efisiensi ekonomi dan efektivitas demokrasi. Kombinasi diantara keduanya mempunyai arti penting untuk menciptakan stabilitas dan *flexibility & responsiveness*

Pertimbangan efisiensi ekonomi yang menjadi dasar bagi penentuan batas daerah meliputi: (1) biaya perjalanan dan komunikasi rendah; (2) sejauh mana pemerintah daerah mampu memenuhi kebutuhan finansial, tanah, dan sumber daya lainnya dari dalam daerahnya sendiri sehingga meminimalkan ketergantungan ekonomi, (3) minimalisasi biaya yang berasal dari akibat aktivitas dalam suatu daerah yang ber-*spill over* dan menyebabkan biaya lainnya; (4) fasilitasi kolaborasi dan koordinasi diantara pelayanan yang diberikan; (5) menyesuaikan wilayah dengan badan swasta, sukarela, dan publik beserta kepentingan terkait untuk memfasilitasi kerja sama dan koordinasi guna kepentingan bersama dan interdependensi.

Pertimbangan efektivitas demokrasi tumpang tindih dengan efisiensi ekonomi, namun penetapan batas diharapkan mampu menjamin: (1) apa yang diinginkan oleh para pemilih; (2) keterwakilan yang adil bagi kaum minoritas; (3) mudahnya aksesibilitas penduduk dalam memilih anggota dan staf pemerintah; (4) pemahaman publik terhadap sistem dan tujuannya; (5) rentang kekuasaan dan tanggung jawab yang mendukung pemerintah daerah untuk merespons kebutuhan penduduk setempat baik pada masa kini dan mendatang, (6) serta memberikan pilihan-pilihan dalam penyediaan komoditas publik.

Selain didasarkan pada faktor di atas, penentuan *local boundaries* dapat pula

didasarkan pada *catchment area* sebagaimana disampaikan oleh Hoessein (dalam Irfan, 2000, 2005), yakni luas wilayah yang optimal bagi pelayanan, pembangunan, penarikan sumber daya, partisipasi dan kontrol baik masyarakat maupun birokrasi. Arti penting *catchment area* ini berkaitan dengan dibutuhkanannya penentuan batas yang akurat dengan berorientasi pada administrasi yang berkualitas untuk menghadapi perubahan masyarakat dan kompleksitas layanan yang dibutuhkanannya. Harapannya adalah pemberian layanan kepada masyarakat dapat berjalan optimal. Kegagalan dalam mencapai *catchment area* ini akan diikuti adanya *discatchment area*. Kondisi ini dapat memiliki implikasi negatif berupa kerusakan lingkungan, kriminalitas, ketidak-puasan publik terhadap pelayanan birokrasi dan lambannya birokrasi.

C. PEMBAHASAN

1. Pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB)

Pembentukan daerah otonom baru (DOB) melalui proses pemekaran daerah otonom sudah dikenal sejak awal berdirinya republik ini. Selama pemerintahan orde baru, pemekaran daerah juga terjadi dalam jumlah yang sangat terbatas. Kebanyakan pembentukan daerah otonom ketika itu adalah pembentukan kotamadya sebagai konsekuensi dari proses peng-kota-an sebagian wilayah sebuah kabupaten. Prosesnya pun diawali dengan pembentukan kota administratif sebagai wilayah administratif, yang kemudian baru bisa dibentuk menjadi kotamadya sebagai daerah otonom. Proses pemekaran daerah lebih bersifat *top-down* atau sentralistik dengan didominasi oleh proses teknokratis-administratif.

Sejak penerapan desentralisasi melalui pemberlakuan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi menjadi UU No. 32/2004, kebijakan pemekaran daerah mengalami perubahan signifikan. Menurut Pratikno (2008) mulai tahun 2001, proses kebijakan pemekaran daerah bersifat *bottom-up* dan didominasi oleh proses politik daripada proses administratif. Diawali oleh dukungan aspirasi masyarakat, diusulkan oleh kepala daerah dan DPRD induk, lalu dimintakan persetujuan dari kepala daerah dan DPRD daerah atasan, kemudian diusulkan ke pemerintah nasional yang melibatkan Menteri Dalam Negeri, Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) dan DPR/DPD. Kebijakan ini dimulai pada saat legitimasi pemerintah yang lemah menghadapi tekanan politik masyarakat dan politisi daerah.

Regulasi dan situasi politik inilah kemudian memberikan ruang yang sangat lebar bagi maraknya pengusulan pemekaran daerah dan persetujuan pemerintah nasional terhadap usulan tersebut. Hanya dalam waktu setengah dekade, jumlah daerah otonom di Indonesia bertambah menjadi hampir dua kali lipat. Menurut Pratikno (2008), mulai Oktober 1999 sampai Januari 2008 terbentuk 164 daerah baru yang terdiri dari 7 (tujuh) provinsi, 134 kabupaten dan 23 kota. Bahkan menurut Prasjo (2008), sejak 1999 jumlah DOB yang dibentuk adalah 191 ditambah 12 DOB yang baru disetujui DPR dan pemerintah. Jadi jumlah keseluruhan DOB sampai akhir Oktober 2008 adalah 203 DOB. Jumlah ini masih mungkin bertambah karena masih terdapat inisiatif DPR untuk usul pembentukan DOB lagi.

Sebetulnya secara teoritis fakta yang digambarkan di atas sejalan dengan pendapat Smith (1985) dan Hoessein (dalam Muluk 2007). Bahwa desentralisasi dalam arti sempit (devolusi) akan membentuk subdevisi teritori (provinsi dan

kabupaten/kota) dalam suatu negara yang mempunyai ukuran otonomi. Subdivisi teritori ini memiliki *self governing* melalui lembaga politik yang memiliki akar dalam wilayah sesuai dengan batas yurisdiksinya. Diatur oleh lembaga yang dibentuk secara politik di wilayah tersebut dengan cara demokratis. Berbagai keputusan yang terdapat di dalamnya pun akan diambil berdasarkan prosedur demokratis.

Pelaksanaan desentralisasi memerlukan pembatasan area dalam wujud daerah otonom, yang bisa didasarkan pada tiga hal, yaitu pola spasial kehidupan sosial dan ekonomi, rasa identitas politik, dan efisiensi pelayanan publik yang bisa dilaksanakan. Penyelenggaraan desentralisasi meliputi pula proses pendelegasian wewenang untuk mengatur (*policy making*) dan mengurus (*policy executing*) terhadap urusan pemerintahan, baik itu kewenangan politik maupun kewenangan birokratik.

Salah satu dampak nyata yang menyertai pembentukan DOB adalah pembentukan organisasi pemerintahan daerah yakni institusi DPRD (*council*) dan institusi eksekutif daerah (*major*). Lembaga eksekutif dipimpin oleh kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kemudian dalam menjalankan wewenangnya untuk mengurus atau melaksanakan kebijakan maka dibentuk organisasi perangkat daerah (OPD) yaitu dinas-dinas, badan, kantor, kecamatan, dan kelurahan.

Hadirnya beragam unit organisasi pemerintahan daerah (DPRD, lembaga eksekutif beserta OPD-nya) merupakan konsekuensi dari adanya urusan pemerintahan yang diserahkan untuk diatur dan diurus oleh daerah otonom. Hoessein (dalam Muluk, 2007) mengungkapkan bahwa desentralisasi mencakup dua elemen pokok, yakni (1) pembentukan daerah otonom (provinsi dan kabupaten/kota); dan (2) penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah otonom tersebut.

Persyaratan pembentukan DOB, secara normatif telah diatur dalam PP No. 78/2007 yang meliputi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Syarat administratif pembentukan daerah provinsi, meliputi:

- a. Keputusan masing-masing DPRD kabupaten/kota yang akan menjadi cakupan wilayah calon provinsi tentang persetujuan pembentukan calon provinsi berdasarkan hasil Rapat Paripurna;
- b. Keputusan bupati/walikota ditetapkan dengan keputusan bersama bupati/walikota wilayah calon provinsi tentang persetujuan pembentukan calon provinsi;
- c. Keputusan DPRD provinsi induk tentang persetujuan pembentukan calon provinsi berdasarkan hasil Rapat Paripurna;
- d. Keputusan gubernur tentang persetujuan pembentukan calon provinsi; dan
- e. Rekomendasi Menteri.

Sedangkan persyaratan administratif pembentukan daerah kabupaten/kota meliputi:

- a. Keputusan DPRD kabupaten/kota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota;
- b. Keputusan bupati/walikota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota;
- c. Keputusan DPRD provinsi tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota;
- d. Keputusan gubernur tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota; dan
- e. Rekomendasi Menteri.

Keputusan DPRD kabupaten/kota diproses berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat. Dan keputusan DPRD provinsi berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat yang dituangkan dalam

keputusan DPRD kabupaten/kota yang akan menjadi cakupan wilayah calon provinsi.

Syarat teknis meliputi faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Syarat fisik kewilayahan meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan. Cakupan wilayah untuk: pembentukan provinsi paling sedikit 5 (lima) kabupaten/kota; kabupaten paling sedikit 5 (lima) kecamatan; dan kota paling sedikit 4 (empat) kecamatan.

Memperhatikan persyaratan pemekaran daerah yang diatur dalam PP tersebut tampaknya sangat ketat dan sulit untuk dipenuhi. Namun menurut Effendy (2008), kenyataannya proses teknokratis-administratifnya bisa sangat fleksibel. Kriteria kelayakan pemekaran mudah dipenuhi bahkan dimanipulasi (seperti kriteria jumlah penduduk yang tidak "wajib" karena diakumulasi dengan indikator yang lain), maupun standard nilai minimum kelulusan yang dapat dirasionalisasi. studi kelayakan yang dilakukan oleh pihak ketiga yang cenderung mendukung dan memaksa terjadinya pemekaran wilayah.

Dalam pembahasannya melalui proses politik yang cenderung anarkis (Pratikno, 2007). Dalam implementasinya, proses pemekaran wilayah dapat dilakukan melalui dua pintu masuk, yaitu lewat lembaga politik (DPR) sebagai usul inisiatif DPR, dan melalui institusi pemerintah (DPOD Depdagri). Argumen-argumen politik seringkali memiliki posisi tawar yang lebih kuat dibandingkan dengan eksekutif dalam hal penolakan proposal pemekaran daerah.

Pandangan Prasojo (2008), bahwa tampaknya DPR dan pemerintah tidak memiliki nilai dasar dan tujuan akhir yang sama terhadap pemekaran daerah. Sejauh ini pemekaran selalu berada dalam ruang politik semata. Nilai dasar dan tujuan pemekaran daerah pada hakekatnya bisa berada secara kontinum antara demokrasi lokal dan efisiensi-efektivitas pemerintahan.

Jika demokrasi lokal menjadi nilai dasar dan tujuan pemekaran, pemekaran kabupaten/kota akan menjadi prioritas. Sebaliknya, jika nilai dasarnya adalah efisiensi-efektivitas pemerintahan, pemekaran kabupaten/kota harus dibatasi dan provinsi harus diperbanyak.

Dalam pandangan Prasojo tersebut sejalan dengan Norton (Irfan 2000) mengungkapkan bahwa penentuan batas kaitannya dengan daerah otonom harus mendasarkan pada pertimbangan efisiensi ekonomi dan efektivitas demokrasi. Kombinasi diantara keduanya mempunyai arti penting untuk menciptakan stabilitas dan flexibility & responsiveness. Mengingat bahwa berkaitan dengan daerah otonom, penentuan batas dan besaran daerah otonom merupakan hal yang krusial.

2. Faktor-faktor pendorong pemekaran daerah

Meskipun syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan sebagai syarat pemekaran telah dibuat semakin ketat berdasar PP No 78/2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah Otonom, hal tersebut tidak mampu membendung tuntutan daerah untuk melakukan pemekaran. Menurut Prasojo (2008), bahwa terdapat sejumlah faktor pendorong untuk melakukan tuntutan pemekaran daerah selama ini. Sekaligus

hal tersebut menjadi penyebab mengapa penghentian (*moratorium*) pemekaran sulit dilakukan.

Pertama, tuntutan terhadap pemekaran adalah cara hukum mendorong pemerintah untuk mengalirkan keuangan negara ke daerah. Selama insentif keuangan berupa dana alokasi umum, dana alokasi, dan dana perimbangan lainnya dari pemerintah pusat terus mengalir ke DOB, selama itu pula tuntutan pemekaran akan terjadi. Dengan kata lain, pemekaran adalah alat bagi daerah untuk menekan pemerintah pusat agar memberikan uang kepada daerah.

Kedua, selain berdimensi keuangan negara, pemekaran memiliki dimensi politik. Pemekaran merupakan cara politik untuk memberikan ruang yang lebih besar kepada kader-kader partai politik di daerah untuk berkiper di lembaga-lembaga perwakilan serta lembaga-lembaga pemerintahan daerah. Pembentukan DOB jelas diikuti pembentukan sejumlah struktur dan posisi di daerah seperti kepala daerah, wakil daerah, anggota DPRD, dan posisi-posisi pemerintahan lainnya. Tidak mengherankan jika anggota DPR memiliki interes yang tinggi untuk terus membuat inisiatif RUU pemekaran.

Ketiga, pemekaran juga bisa berdimensi janji politisi kepada masyarakat di daerah pilihannya (dapil). Apalagi menjelang pemilu, janji pemekaran akan menjadi alat kampanye yang efektif untuk mendongkrak suara dalam pemilu. Kontra opini terhadap pemekaran bisa dipandang tidak prodaerah dan tidak prorakyat.

Keempat, meski masih berupa indikasi dan masih harus dibuktikan, transaksi ekonomi politik sangat berpotensi terjadi dalam pengusulan dan inisiatif RUU pemekaran.

Kelima, tentu saja sangat legitimate untuk menyatakan bahwa dari matra luas wilayah dan jangkauan pelayanan, pemekaran adalah

jalan untuk mendekatkan pelayanan sekaligus meningkatkan kemakmuran masyarakat.

Berbagai penjelasan yang disebutkan, menurut Prasojo (2008) sebenarnya telah menjadikan DPR dan pemerintah "tersandera" dalam tuntutan pemekaran. Kepentingan memperluas struktur dan posisi di daerah, tuntutan mengalirkan dana pusat ke daerah, janji kampanye pemilu, serta indikasi transaksi ekonomi politik memaksa dan menyandera anggota-anggota DPR untuk terus memberikan tempat bagi usulan dan inisiatif pemekaran daerah. Rasanya sulit untuk menghentikan arus tuntutan pemekaran daerah hanya dengan mengandalkan syarat-syarat teknis-administratif. Penyanderaan bukan hanya dilakukan calon DOB terhadap anggota-anggota DPR, tapi juga dilakukan DPR terhadap pemerintah.

Berbagai kepentingan ekonomi-politik di DPR sering sangat menyulitkan pemerintah (mungkin juga tidak berdaya) untuk menahan RUU pemekaran inisiatif DPR. Pada akhirnya, ukuran-ukuran teknis, administratif, dan fisik kewilayahan sebagaimana tertuang dalam PP No. 78/2007 terkalahkan oleh kepentingan dan keputusan politik. Dengan kata lain, bahwa tujuan pemekaran untuk memakmurkan dan menyejahterakan rakyat terganti oleh kepentingan elite politik, baik di pusat maupun daerah.

Kemudian menurut Pratikno (2008), fenomena pemekaran perlu dilihat dari sisi pengusul (mengapa ingin mekar) dan sisi perumus kebijakan di pemerintah pusat (mengapa dimekarkan).

Dilihat dari sisi pengusul pemekaran dari daerah (mengapa ingin mekar), semangat & energi untuk mengusulkan dan memperjuangkan pemekaran daerah didorong oleh beberapa alasan, yakni *pertama*, argumen untuk

mendekatkan pemerintahan ke rakyat, meningkatkan kualitas pelayanan publik, pembangunan ekonomi dan demokrasi di daerah. Melalui pemekaran (pembentukan daerah otonom baru), wilayah terisolasi kemudian bisa berkembang menjadi sentra kegiatan pemerintahan, pelayanan dan aktivitas ekonomi.

Kedua, bisa jadi pemekaran daerah didorong oleh kepentingan subyektif para pelaku di daerah juga bisa menjadi motivasi pengusulan pembentukan daerah otonom, seperti para politisi dan birokrat yang memperoleh ruang promosi yang lebih luas, masyarakat yang merasa lebih dihargai secara politik dan kultural, dan para pelaku bisnis yang mengharap aktivitas.

Ketiga, ekonomi yang meningkat sehubungan pembentukan ibukota daerah otonom baru. Oleh karena itu, usulan pemekaran daerah otonom baru akan terus berlanjut apabila tidak ada format kebijakan yang jelas dalam waktu dekat ini.

Kemudian dilihat dari sisi perumus kebijakan di pemerintah pusat (mengapa dimekarkan). Terdapat proses kebijakan yang panjang, baik proses teknokratis maupun proses politis, yang harus dilampaui oleh proposal pemekaran daerah otonom. Selain harus memenuhi persyaratan teknokratis yang telah diatur dalam UU dan Peraturan Pemerintah, proposal pemekaran harus didukung secara politis oleh DPR.

Oleh karena itu, dalam rangka memahami proses kebijakan pemekaran, perlu dilacak mengapa dan bagaimana pemerintah nasional meloloskan usulan pemekaran daerah otonom. Melihat hasil pembentukan daerah otonom baru yang melebihi seratus pesen dibanding jumlah daerah otonom sebelum 2001, bisa dikatakan bahwa pemerintah nasional relatif mudah untuk meloloskan usulan pemekaran dari

daerah. Terdapat beberapa kemungkinan mengapa hal ini bisa terjadi:

Pertama, proses teknokratis yang mudah dipenuhi, disiasati atau diabaikan. Hal ini bisa terjadi karena beberapa hal, seperti: kriteria kelayakan pemekaran yang mudah ditembus (seperti kriteria jumlah penduduk yang tidak "wajib" karena diakumulasikan dengan indikator yang lain), studi kelayakan yang dilakukan oleh pihak ketiga yang "bermasalah".

Kedua, proses politik yang cenderung "anarkis". Proses usulan yang *bottom up* memberikan peluang yang besar, termasuk peluang kepada "petualang/investor politik" untuk mengusulkan, memobilisasi, mempolitikasi, bahkan men-securitisasi, usulan pemekaran. Di kalangan politisi (DPR) yang cenderung mendukung pemekaran atas argumen politik, juga proses perumusan yang diambil alih oleh DPR (sebagai usul inisiatif DPR). Eksekutif (Presiden) yang tidak tegas untuk menolak usulan pemekaran yang dirasakan bermasalah karena problema politik dalam proses perumusan kebijakan.

D. REKOMENDASI

Berdasarkan hasil analisis di atas maka dalam rangka memperbaiki proses pembentukan DOB yang cenderung menimbulkan kontroversial terutama yang terkait dengan usulan pemekaran daerah, maka berikut ini dirumuskan beberapa rekomendasi, yaitu:

- ♦ Proses pengusulan pemekaran daerah, meliputi: (1) Pemerintah dapat melakukan usulan pemekaran daerah setelah memenuhi persyaratan teknokratis-administratif yang dilakukan pengkajian secara mendalam menyangkut kapasitas daerah dan urgensi pembentukan daerah; (2) Memenuhi persyaratan politik yaitu dukungan dari

masyarakat lokal dan pemerintahan daerah induk.

- ♦ Pengusulan DOB, perlu dipikirkan untuk melakukan pentahapan pemekaran. Di mana sebelum DOB dibentuk perlu diberikan masa persiapan, misalnya tiga tahun. Masa persiapan ini adalah masa pembinaan sekaligus evaluasi terhadap kesiapan untuk daerah dimekarkan.
- ♦ Rancangan pemekaran daerah berasal dari inisiatif pemerintah, hanya melalui satu pintu. Untuk itu perlu dipikirkan untuk perubahan konstitusi. Hal ini dilakukan untuk meminimalisasi intervensi politik yang bermotif kepentingan sesaat.
- ♦ Kriteria evaluasi teknokratis terhadap usulan pemekaran harus memperhatikan tiga hal utama, yakni (1) kapasitas calon DOB yang mencakup kapasitas politik, ekonomi, dan fiskal. (2) Kapasitas pendukung dari pemerintah daerah induk, pemerintah daerah atasan, dan pemerintah pusat, yang disertai dengan kewajiban untuk memperkuat daerah hasil pemekaran. (3) Urgensi pembentukan daerah, yaitu sejauh mana pemekaran merupakan sesuatu yang mendesak segera dilakukan.

Daftar Pustaka

- Effendy, Arif Roesman. 2008. "Pemekaran Wilayah Kabupaten/Kota". Summary Report. Melalui: <http://pustakaonline.wordpress.com> (14/11/2008).
- Irfan. 2005. "Quo Vadis Reposisi Peran Gubernur". Dalam Jurnal *Administrasi Publik*. Vol. V No. 1 September 2004 - Februari. FIA-Unibraw, Malang.
- Jha, S.N. & Mathur, P.C. (eds.). 1999. *Decentralization and Local Politics; Reading in Indian Government and Politics-2*. New Delhi London: Sage Publications.

- Koran Jawa Pos, Pro Otonomi, Senin, 3 November 2008. melalui: <http://www.jawapos.com>
- Muluk, M.R Khairul. 2007. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Malang: Bayumedia Publishing.
- Prasojo, Eko. 2008. “Jorjoran Pemekaran Daerah: Instrumen Kepentingan Ekonomi Politik”. Dalam Opini Jawa Pos: Selasa 11 November.
- Pratikno. 2008. “Usulan Perubahan Kebijakan Penataan Daerah (Pemekaran dan Penggabungan Daerah)”. *Policy Paper*. Melalui: pratikno@ugm.ac.id
- Rondinelli, Dennis A & Cheema, G. Shabbir. 1983. *Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills London: Sage Publications.
- Smith, Brian C. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*. London: George Allen & Unwin.